

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-6510/2013. számú ügyben**

Előadó: Némedi Erika

**Az eljárás megindítása**

A magántulajdonú, ún. „szocpolos” házban élő panaszos azért kért segítséget, mert a korábban árvízkárt szenvedett lakóházuk életveszélyes állapotba került. A lakóépület falai – a szakértői vélemény alapján – az egymást követő szélsőségesen csapadékos, majd száraz időszak következtében megrepedtek, a ház életveszélyessé vált. Az 1990-es évek végén épült lakóház mélyen fekvő, a Tisza folyóhoz közel eső területen épült, arra az építési, illetve a használatbavételi engedélyt a hatóság kiadta, jelenleg azonban bírság kiszabásával kötelezi a szélsőséges időjárás miatt lakhatatlanná vált épület több, mint 6 millió forint értékű helyreállítási munkáinak elvégzésére – az erre önerőből képtelen nagycsaládos – tulajdonost. Az önkormányzat a családot ideiglenesen önkormányzati bérlakásban elhelyezte, költségvetési forrást azonban az önkormányzat sem képes a helyreállításhoz és a család hosszú távú lakhatásának megoldásához biztosítani.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít többek között a gyermekek, illetve a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. E feladatkörömben – tekintettel arra is, hogy az életveszélyes állapotba került, magántulajdonban álló lakóházakkal kapcsolatosan több panasz is érkezett – a jövőbeni jogsérelmek elkerülése érdekében szükségesnek tartottam áttekinteni mindazokat a körülményeket, amelyek ezekben az esetekben az alapvető jogok érvényesülését gátolják.

**Az érintett alapvető jogok és elvek**

- az élethez és emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”]
- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- a hatósági ügyek tisztességes intézése (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)
- A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés]
- a szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”).
- a lakhatás előmozdításának kötelezettsége (Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdés: „Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.”)

**Az alkalmazott jogszabályok**

- az Európai Szociális Karta kihirdetéséről szóló 1999. évi C. törvény
- egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvtv.)

- a szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szoc. tv.)
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvtv.)
- közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény
- 1991. évi LXIV. törvény, a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (Gyermekekjogi Egyezmény)

### **A megállapított tényállás**

Az elmúlt időszakban több, saját tulajdonú ingatlanában élő panaszos fordult hozzám azzal összefüggésben, hogy életveszélyessé vált a lakóháza, illetve az abban való életvitelszerű tartózkodás.

1. A Tolna megyei kistélepusülésen két, fogyatékos gyermekével együtt lakó édesanya korábban azt panaszolta, hogy vályogházának falai olyannyira megrepedeztek, hogy abban féltek tartózkodni, ám külső segítség nélkül, önerőből nem képesek azt helyreállítani. Segítséget kértek az önkormányzattól, de néhány ezer forintos szociális támogatáson kívül az épület helyreállításához nem tudtak számukra érdemi támogatást biztosítani. Ugyanakkor az építésügyi hatóság bírság kiszabásával kötelezte a lakóépület karbantartására és helyreállítására. A vizsgálatomat az AJB-1109/2012. számú jelentéssel zártam le, melyben egyebek mellett felkértem az első fokú építésügyi hatósági jogkört gyakorló jegyzőt, hogy a határozatával elrendelt kötelezettség végrehajtási eljárás keretében történő teljesítéséről haladéktalanul gondoskodjon.

2. A Tisza-menti településen lakó panaszos lakóházának falai kettényíltak, emiatt azt a család, gyermekükkel együtt – a testi épségük veszélyeztetettsége miatt – kénytelen volt elhagyni. Szorult helyzetükben a helyi önkormányzattól kértek segítséget.

A település önkormányzata képviselőtestületi határozatában döntött arról, hogy az ingatlan állapotával kapcsolatosan a katasztrófavédelmi hatóság véleményét kikéri. A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság Fehérgyarmati Katasztrófavédelmi Kirendeltsége helyszíni szemlét követően javasolta az építésügyi hatóság eljárásának megindítását.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Kisvárdai Járási Hivatal Járási Építésügyi Hivatala a helyi önkormányzat polgármesterének megkeresésére helyszíni szemlét tartott a lakóingatlanon, és annak műszaki állapotával összefüggésben megállapította, hogy az épület falain és mennyezetein szemmel látható repedések vannak, mely hiányosságok egy részét az ott lakók kijavították. Az épület utcafronti oromfalának (tűzfalának) egy része leomlott, amit szintén helyreállítottak. A konyha kert felőli és a hátsó szomszéd felőli külső főfala kiborulás-veszélyes, ezért annak kívülről történő megtámasztásáról gondoskodtak.

Az építésügyi hatóság az épület életveszélyessé nyilvánításhoz statikai szakértő által készített szakvélemény beszerzését írta elő. A szakértői vizsgálat szerint az épület az 1997-1998-as években épült, ún. „szocpolos” ház. A 2001. évi árvíz a területet elöntötte. A tulajdonosok szerint az épületben 35 cm víz állt. Két szomszédos épület az árvíz során olyan súlyosan károsodott, hogy teljesen elbontották. Helyükön helyreállítási típusházak állnak. Ez az épület azonban komoly szerkezeti károsodás nélkül átvészelte az árvizet, ezért csak belső helyreállítások történtek. A 2011. évi, a régióban kiemelkedően csapadékos időjárás miatt a ház hátsó falán repedések keletkeztek. A 2012. évi, rendkívül száraz időszakban a repedések tovább nyíltak, az épület hátsó fala megbillent. Ekkor a lakók az épületből kiköltöztek, majd a kibillenő falak dúcolása után, kisebb esztétikai javításokkal (repedések tapasztolása) az épületbe visszaköltöztek, a szemle idején még ott lakott a négyfős család.

A statikus szakértő szakvéleményében leírta, hogy a közvetlen életveszély elhárítása a dúcolással megtörtént. Az elkészült dúcolat azonban javításra szorul. A helyreállítási javaslat a szakvéleményben részletesen leírta, ennek alapján a hatóság határidő kitézésével kötelezte a tulajdonosokat, hogy ingatlanukon a tartószerkezeti szakértő által készített tartószerkezeti szakértői véleményben foglaltak alapján az életveszélyes és balesetveszélyes állapotot szüntesse meg.

A panaszos a helyreállítási kötelezettség teljesítése, és az épület biztonságos lakhatóvá tétele érdekében ismét az önkormányzathoz fordult segítségért, tekintettel arra, hogy a munkálatok elvégzéséhez anyagi forrással nem rendelkezik, anyagi vagy természetbeni segítséget kért a károk helyreállításához szükséges építőanyagok megvásárlásához. Az önkormányzat a korlátozott költségvetési források miatt szükséglakás biztosításával volt a család segítségére. Eljárásom során a panaszos szóban is tájékoztattott arról, hogy az önkormányzat segítette őket azzal, hogy ideiglenesen biztosítottak számukra egy szükséglakást, a lakóépületekre azonban több mint 6 millió forintot kellene fordítaniuk, amire nincs meg a pénzük, így lehetőségük sincs a helyreállításra. Tartanak azonban az építésügyi hatóság határozatában kilátásba helyezett, többszörösen kiszabható, 500 ezer forintig terjedő pénzbírságtól.

Amíg az önkormányzati szükséglakásban laknak, nincsenek életveszélyben, a cél ezért pillanatnyilag a lakóházuk helyreállításának elérése. Tekintettel arra a tényre, hogy többször kértek már helyi segítséget, és az elmúlt időszak alatt nyilvánvalóvá vált, hogy az önkormányzatnak sincs ennyi pénze egy magánház helyreállítására, panaszos azt kérte, abban segítsünk, hogy valamilyen külső forrás bevonásával végezhessek el az előírt helyreállítást.

Az önkormányzattól több segítséget nem várhatnak el, és tartanak attól, hogy megszűnik a szükséglakásra kötött bérleti jogviszonyuk, és az utcára kerülnek. Félnék attól is, hogy emiatt esetleg gyermekeik is veszélybe kerülnek, akár ideiglenesen el is veszíthetik őket.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) rögzíti.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Tekintettel arra, hogy a település önkormányzata az ügyben hatóságként járt el, hatáskörömet megállapítottam.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosja az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

### **II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllal mondta ki, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

**1.** A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarország független, demokratikus *jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A következetes alkotmánybírósági gyakorlat<sup>1</sup> rámutat arra, hogy a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában azt is kimondta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

**2.** Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a *hatósági ügyek tisztességes intézéséhez* való jogot. Az Alkotmánybíróság 56/1991. (XI. 8.) számú határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell, amiből az következik, hogy az ügyfél tisztességes

---

<sup>1</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat

eljáráshoz fűződő jogát az eljárás minden szakaszában érvényesíteni kell.

3. Az Alaptörvény II. cikke az *emberi méltósághoz* való jogot egyértelműen, mint alapvető jogot határozza meg, melytől senkit sem lehet önkényesen megfosztani. Az Alaptörvény a legalapvetőbb jogként deklarálja az élethez és az emberi méltósághoz való jogot. Ezen alapvető jogok lényegüket tekintve korlátozhatatlanok. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való jogot különféle aspektusaival nevezik meg: például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az emberi méltósághoz való jog vagy másképpen fogalmazva az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható<sup>2</sup>. Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot tehát az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának is tekinti. Az általános személyiségi jognak fontos elemét képezi az önrendelkezés szabadsága, az önrendelkezéshez való jog, amely – mint az összes ún. különös személyiségi jog – elsősorban az egyén autonómiáját, döntési szabadságát védi.

„Az emberi méltósághoz való jog nem pusztán erkölcsi értékdeklaráció. Az, hogy az emberi méltóság a jog előtt és felett létező érték, amely a maga teljességében a jog számára hozzáférhetetlen, nem zárja ki azt, hogy ezt az értéket jogok forrásának tekintsük – mint a természetjogot követve számos nemzetközi egyezmény és alkotmány teszi – vagy hogy a jog a méltóság tiszteletben tartását és védelmét előírja, avagy hogy egyes aspektusait valóságos joggá formálja.”, írja Sólyom László a 23/1990. (X.31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában. Az emberi méltósághoz való jogból számos komparatív és nem komparatív követelmény ered. „Az emberi méltósághoz való jognak két funkciója van. Egyrészt azt fejezi ki, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, vagyis az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany maradhat és nem válik eszközzé vagy tárggyá. (...) A méltósághoz való jog másik funkciója az egyenlőség biztosítása. A „minden ember egyenlő méltósága” történelmi vívmánya az egyenlő jogképességet jelentette; azaz a formálisan egyenlő esélyt. (...) erre a jogra épülhetnek további jogok (pl. az egyenlő méltóság jogképességként instrumentálva további jogok szerzésének alapja); de elvenni belőle nem lehet. (...) Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségéből és miért annyit.”

4. Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt *megkülönböztetés-mentes bánásmódhoz* való jogot, amelynek értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

A két évtizedes töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó

---

<sup>2</sup> 8/1990. (IV. 23.) AB határozat

szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. A következő bekezdésben rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. Az Alaptörvény tehát a gyermekeket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. A Kommentár hangsúlyozza továbbá, hogy a megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény azon rendelkezése, amely alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett.

Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendő és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására.

Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Nem vitatható ugyanakkor, hogy az esélyegyenlőség megvalósításának – az Alaptörvény által is nyomatékosítva – a legmesszebbmenőig eleget kell tenni a gyermekek, különösen a beteg gyermekek esetében.

**5. A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja.** A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam köteletségét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. [Vö. 21/19996. (V. 17. ) AB határozat] A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

#### *1. Az építésügyi hatósági eljárás*

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 47. § (2) bekezdése alapján az építésügyi hatóságnak el kell rendelnie az építmény, építményrész hibáinak, hiányosságainak megszüntetését, illetve az építmény jókarbantartására

vonatkozó kötelezettség teljesítését, az építmény felülvizsgálatát, szükség szerinti átalakítását, felújítását, helyreállítását vagy lebontását, ha annak állapota az állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyonbiztonságot veszélyezteti. Amennyiben nem a helyi önkormányzat jegyzője jár el építésügyi hatósági jogkörben, akkor kezdeményezi az építésügyi hatóság eljárását.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) a 134. § (1) bekezdésében a hatósági határozatban meghatározott cselekmény végrehajtása érdekében úgy rendelkezik, hogy a teljesítés elmaradásakor a végrehajtást foganatosító szerv a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére is elvégeztetheti. A végrehajtás módjáról a végrehajtást foganatosító szerv – szükség esetén a jogosult, illetve a kötelezett meghallgatása után – dönt.

A végrehajtást foganatosító szervnek azt az intézkedést kell megtennie, amely – az eset összes körülményét mérlegelve – a leghatékonyabban biztosítja a kötelezettség teljesítését. Emellett a végrehajtást foganatosító szerv a fizetési kedvezmény szabályainak megfelelő alkalmazásával a kötelezettnek részletekben történő teljesítést vagy halasztást engedélyezhet a teljesítésre.

A kötelezettség teljesítéséhez, a lakóépület állagromlásának elhárításához az elegendő anyagi forrással nem rendelkező kötelezettek számára nyitva álló lehetőség a teljesítés törvény szerinti átvállalása. A végrehajtás során az első fokú építésügyi hatóság a költségeket megelőlegezve, a határozatban foglalt kötelezettséget – ajánlatkérési eljárás során kiválasztott – vállalkozóval elvégeztetheti. A karbantartási munkák elvégzéséről a hatóság a műszaki átadás-átvétel során meggyőződik. Ezt követően pedig a kötelezettet nyilatkoztatja arról, hogy az elvégzett munkák ellenértékét ki tudja-e egyenlíteni. Amennyiben a kötelezett úgy nyilatkozik, hogy az elvégzett munkák ellenértékét nem tudja kifizetni, az első fokú építésügyi hatóság az Étv. 47. § (4) bekezdése alapján az ingatlanra jelzálogjogot jegyeztet be a költségek teljes megtérítéséig. Ez azt jelenti, hogy a munkálatokat – az anyagköltséget és a munkadíjat megelőlegezve – a hatóság elvégezteti, de azt megállapodás szerint a továbbiakban a tulajdonosnak vissza kell térítenie, azaz a munka ellenértékét halasztott visszafizetéssel, vagy részletekben történő teljesítéssel ki kell egyenlíteni.

A lakóház állagromlásának elhárításához tehát az elegendő anyagi forrással nem rendelkező kötelezettek esetében a fentebb hivatkozott jogszabályok rendelkezései alapján lehetőség van arra, hogy az első fokú építésügyi hatóság az építésügyi hatósági kötelezettség teljesítésére végrehajtási eljárásban – az ingatlanra való jelzálogjog bejegyeztetése mellett – a költségeket megelőlegezve végeztesse el a határozatában foglalt munkálatokat. A felmerült költségeket a továbbiakban a kötelezetteknek kell megtéríteniük.

A Tolna megyei kistelepülésen fekvő lakóház állapotával összefüggő körülményeket feltáró vizsgálat azt igazolta, hogy az építésügyi hatóság, bár hivatalosan is tudomással bírt arról, hogy a panaszos éppen anyagi helyzete miatt nem képes a munkák elvégzésére, és éppen emiatt kérte a hivatalos szervek segítségét, a karbantartás elvégzésének eszközül mégis a bírsággal történő kikényszerítést választotta. A többször kiszabott és ismételhető eljárási bírság így csak a panaszos helyzetét nehezítette tovább, az épület állapotával összefüggő problémát nem oldotta meg. Ugyanakkor az építésügyi hatóság részéről a döntés végrehajtása elmaradt, az elrendelt munkák végrehajtására a hatóság intézkedést nem kezdeményezett. Mindezek következménye pedig a lakóház állapotának további romlása.

Az ombudsmani vizsgálatot lezáró AJB-1109/2012. számú jelentésben<sup>3</sup> ezért

<sup>3</sup> Az AJB-1109/2012. számú vizsgálat megállapításai szerint 2010-ben az építésügyi jogkört gyakorló hatóság vezetője határozatban kötelezte az ingatlan tulajdonosát a helyreállítási, karbantartási munkák elvégzésére, arra való hivatkozással, hogy az épület állapota összességében elhanyagolt, annak egészéről hiányzik a felújítási, helyreállítási, karbantartási munkák végzése. Az ombudsmani eljárás keretében a panaszos figyelemfelhívás keretében kapott tájékoztatást arról, hogy a tulajdonos köteles az építmény állapotát, állékonyságát a jogszabályokban meghatározott esetekben és módon időszakonként felülvizsgáltatni, és a jó műszaki állapothoz szükséges munkálatokat elvégeztetni, ami azt jelenti, hogy a

egyebek mellett felkértem az első fokú építésügyi hatósági jogkört gyakorló jegyzőt, hogy a határozatával elrendelt kötelezettség végrehajtási eljárás keretében történő teljesítéséről haladéktalanul gondoskodjon. Válaszában a jegyző arra hivatkozva, hogy a végrehajtás elrendelése óta eltelt időszakban az épületen az ingatlan tulajdonosok semmilyen felújítási munkát nem végeztek, és az épületben közvetlen életveszély nem áll fenn, valamint arra, hogy az építésügyi hatóságnak nincs anyagi forrása a helyreállítási költségek megelőlegezésére, a felmerülő költségeket megelőlegezve nem végeztette el az előírt munkákat.

## *2. A települési önkormányzat eljárása*

Alapjogi szempontból az állam különböző típusú szociális ellátás segítségével köteles az állampolgárok szociális biztonságáról gondoskodni, amellyel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az állam e kötelezettségének eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét.<sup>4</sup> Mindez tehát azt jelenti, hogy az önkormányzat, mint az állami kötelezettség gyakorlati megvalósulásával megbízott szerv – a jogosultsági feltételek fennállása esetén – központi és a helyi támogatásokat állapít meg a kérelemmel hozzá fordulóknak. Az önkormányzat szociális ellátó tevékenysége során tehát akkor tesz eleget az Alaptörvényben foglalt követelményeknek, ha azt a jogszabályban előírt módon, a kötelező ellátási formákat nyújtva, a kérelmeket szabályszerű eljárás során, a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően bírálja el.

A vizsgált esetekben a panaszosok az önkormányzathoz fordultak segítségért. Mindkét esetben lakóépületük felújításához, karbantartásához kértek segítséget. A helyi önkormányzat (képviselőtestülete, bizottsága, polgármestere) a kérelmet az *AJB-1109/2012.* számú ügyben szociális támogatásként bírálta el. Szociális ellátás keretében azonban az esetek többségében valóban csak néhány ezer forint értékű támogatás állapítható meg. Kedvezőbb a helyzet, ha az önkormányzat helyi normatív szabályok szerint kamatmentes kölcsönt biztosít a lakásfenntartás nagyobb költségeire, ám ezt nem minden önkormányzat teherbíró képessége teszi lehetővé. Amint pedig a Tisza-parti településen élő panaszos esete is mutatja, a szakértő által megállapított és építésügyi hatóság által elrendelt munkák összege olyan mértékű, hogy annak finanszírozására, ahogyan a panaszos, úgy az önkormányzat sem képes – még visszatérítendő támogatás formájában sem. Ebben az esetben ugyanis az előírt helyreállítás olyan mértékű forrást igényel, amelyet a szociális támogatás körében nyújtandó krízistámogatás, az általában néhány ezer forint értékű átmeneti segély nem képes fedezni.

A szociális támogatás körében megítélt helyi önkormányzati támogatás tehát nem megfelelő eszköze egy életveszélyessé vált lakóház helyreállításának. Álláspontom szerint az ilyen esetekben a szociális transzfer helyesen értelmezve csak a közvetlen krízishelyzet feloldásához (költözés költségei, átmeneti lakhatás költségeihez való hozzájárulás, stb.) nyújthat megfelelő segítséget a rászorulóknak.

Megítélésem szerint életveszélyessé vált lakóépületek esetében a helyi önkormányzat kötelezettsége egyrészt az azonnali segítségnyújtás a krízistámogatás körében, másrészt a szállás biztosítása amennyiben a lakóház életveszélyes állapota a benne élők életét, testi

---

hatóság minden esetben a tulajdonost kötelezi a karbantartási, helyreállítási munkák pótlására. A tulajdonos tájékoztatást kapott arról is, hogy amennyiben lakóházát saját erőből képtelen helyreállítani, jeleznie kell az építésügyi hatóság felé: háza állapota leromlott, a nagyobb károk elhárítása, megelőzése érdekében karbantartást igényel, de ehhez nincs elegendő pénze. A hatóság eljárása keretében az épület állapotát felméri, és dönt arról, hogy mint tulajdonost kötelezi-e a karbantartási munkák elvégzésére. Amennyiben azonban a hatósági kötelezésnek nem tud eleget tenni, a munkát önerőből nem tudja elvégezni, a hatóság az életveszély elkerülése érdekében szükséges munkákat a tulajdonos költségére elvégeztetheti. Az önkormányzat az ombudsmani mediálás eredményeként a legszükségesebb munkák kivitelezéséhez végül segítséget nyújtott, de az építésügyi hatósági jogkört gyakorló jegyző több helyszíni eljárást követően egy év múlva újabb kötelezést tartalmazó határozatot adott ki, majd építésrendészeti bírság kiszabásával tett intézkedést a kötelezés végrehajtásának kikényszerítésére.

<sup>4</sup> Vö.: 32/1991. (VI.6.) AB határozat



épségét veszélyezteti, végül pedig ebben az esetben elengedhetetlen az illetékes építésügyi hatóság eljárásának haladéktalan kezdeményezése.

Ezzel elérkeztünk ahhoz a ponthoz, amely meghatározó jelentőségű az alapjogok érvényesülése szempontjából. Az életveszélyes, hatósági intézkedést igénylő lakóház ugyanis egy, a helyi ügyek intézésére önálló költségvetéssel rendelkező önkormányzat területén fekszik, a másik településen, másik közigazgatási szerv költségvetéséből működő első fokú építésügyi hatósági jogkört gyakorló jegyző pedig nem rendelkezik forrással az általa elrendelt kötelezettségek jogszabály szerinti végrehajtására a kárt szenvedett lakóház fekvése szerinti településen. Erre hívta fel a figyelmet az ombudsmani kezdeményezésre adott válaszában a jegyző az *AJB-1109/2013. számú* ügyben.

A töretlen ombudsmani gyakorlat szerint abban az esetben, ha a kárt szenvedett lakóház tulajdonosa az építésügyi hatóság által elrendelt munkák elvégzéséhez saját erőforrással nem rendelkezik, és ehhez az önkormányzat sem képes további forrást biztosítani, általában olyan külső források (adományozók, karitatív szervezetek) felkutatását javasoljuk, amelyek segítségével az adott helyzet rendezhető, amellyel együttműködve helyre tudják állítani az épületet, meg tudják akadályozni a lakóház állapotának további romlását.

Az ilyen esetekben tehát azzal kell számolni, hogy az eljáró építésügyi hatóság a helyreállítási kötelezettséget elrendeli, a bírság kilátásba helyezésével megkíséreli rászorítani a szükséges munkák elvégzésére a tulajdonost, ennek eredménytelensége esetében azonban az élet, testi épség védelme érdekében szükséges munkák elvégzéséről – annak megelőzésével – saját költségvetési forrás hiányában nem gondoskodik.

*Mindebből következően az építésügyi hatóság ügyben való eljárását befolyásoló forráshiány megakadályozza az eljárás jogszabály szerinti lefolytatását, a határozat végrehajtását, illetve az elrendelt építési munka megvalósítását, ezáltal sérül a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye. Az elmaradt helyreállítási munkák következtében fennáll továbbá annak a veszélye, hogy az a család, amelynek lakóháza az életre, testi épségre veszélyt jelent, és a helyreállítás és más lehetőség hiányában kénytelen továbbra is az épületben tartózkodni, az életét veszélyezteti, ha pedig kénytelenek a házat elhagyni, végső soron elveszítik lakhatásukat és fedél nélkülivé válhatnak.*

A települési önkormányzat a gyermekjóléti szolgáltatásokkal összefüggő feladatai ellátása érdekében gyermekjóléti szolgálatot<sup>5</sup> tart fent. Ha a gyermek testi fejlődését családi környezete súlyosan veszélyezteti, és emiatt azonnali elhelyezése szükséges, a gyámhatóság, valamint a rendőrség, az idegenrendészeti hatóság, a menekültügyi hatóság, az ügyészség, a bíróság, a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoksága (a továbbiakban: beutaló szerv) a gyermeket ideiglenesen elhelyezi<sup>6</sup>. Az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettségnek minősül a gyermek olyan bántalmazása, elhanyagolása, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki<sup>7</sup>.

Az ideiglenes hatályú elhelyezés a veszélyeztetett gyermek gyors biztonságba helyezését szolgálja, ezért jellegetesen nem tűr halasztást, és azonnali végrehajtást igényel. Az azonnali intézkedést a gyermek életének, testi épségének, testi-lelki egészségének súlyos veszélyeztetettsége vagy ellátatlansága, vagy – ritkábban – a gyermek által tanúsított olyan magatartás indokolja, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, szellemi, érzelmi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat. Tipikusan a szülők, a felnőtt környezet gondozási, nevelési tevékenységében rejlő hiányosságok, felelőtlen szülői magatartás, a gyermek bántalmazása, életvezetési problémák, italozó életmód, vagy a család kedvezőtlen szociális körülményei teszik szükségessé az intézkedést, mondja ki az

---

<sup>5</sup> Gyvtv. 40. § (1) bekezdés

<sup>6</sup> Gyvtv. 72. § (1) bekezdés

<sup>7</sup> Gyvtv. 72. § (2) bekezdés

Alkotmánybíróság határozatában<sup>8</sup>. Valós veszélyként mérte fel tehát a négy gyermeket nevelő szülő azt, hogy amennyiben az önkormányzat által biztosított szükséglakásban az ideiglenes elhelyezésük feltételei megszűnnek, illetve a lakhatásuk feltételei a saját tulajdonú lakóházukban csak életveszélyes körülmények között biztosított, vagy más megoldás hiányában fedél nélkül maradnak, a gyermekeiket szakellátásba vehetik. *Abban az esetben, ha az életveszélyes körülmények között élő családban kiskorú gyermek(ek) is él(nek), a gyermekeket ideiglenesen kiemelhetik a családból, ami súlyos krízis helyzetet jelent a család számára, ugyanakkor a gyermek mindenek felett álló érdekét a családban, biztonságos körülmények között való nevelkedés szolgálja.*

### *3. Az esélyegyenlőséget biztosító követelmények érvényesülése*

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Az esélyegyenlőség a gyermekek esetében különösen jelentős kérdés. A gyermek szempontjából legfontosabb a legkisebb közösség a család egységének megőrzése, melynek feltétele az otthon. A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya<sup>9</sup> 11. cikk 1. bekezdése szerint az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a kellő táplálkozást, ruházkodást és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását. A részes államok megfelelő intézkedéseket hoznak e jog megvalósítása érdekében, továbbá elismerik, hogy evégből alapvető fontosságú a szabad elhatározás alapján nyugvó nemzetközi együttműködés.

Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Bizottsága a megfelelő lakhatáshoz fűződő joghoz fűzött általános értelmezésében<sup>10</sup> kifejti, hogy családi állapottól és egyéb személyes körülménytől függetlenül mindenkinek joga van a lakhatáshoz, diszkrimináció mentesen. Ez nem pusztán a fedél biztosítását jelenti, hanem a biztonságos, békés, és méltósággal teli lakhatáshoz fűződő jogot. Hangsúlyozza a lakhatáshoz fűződő jog összefüggéseit az ember eredendő méltósága és a hátrányos megkülönböztetés tilalma vonatkozásaiban. Az államnak fejlettségi fokától, gazdasági helyzetétől függetlenül figyelmet kell fordítani a szociálisan hátrányos helyzetű személyek lakhatásának biztosítására. Az Európai Szociális Kartát végrehajtó Bizottság sok szempontból átveszi az ENSZ Bizottság állásfoglalásait. A Karta 16. cikke<sup>11</sup> a családok kapcsán tartalmazza a lakhatáshoz fűződő jogot. E cikket Magyarország is kötelezőnek ismerte el önmagára nézve. Ez rögzíti, hogy a család, a társadalom alapvető egysége, a teljes körű fejlődéshez szükséges feltételek biztosítása érdekében a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy olyan intézkedésekkel támogatják a családi élet gazdasági, jogi és szociális védelmét, mint például a szociális és családi juttatások, pénzügyi intézkedések, a családok lakhatásának biztosítása, a fiatal házásoknak nyújtott kedvezmények és egyéb megfelelő eszközök. A Karta végrehajtását monitorozó Bizottság értelmezése szerint a diszkrimináció tilalma a lakhatáshoz fűződő jog szerves részét képezi, ennek keretében a különbségek figyelembe vétele is indokolt lehet.

Pontos adatokkal kell azonban rendelkezni a lakosság speciális csoportjairól annak érdekében, hogy pozitív intézkedéseket lehessen tenni.

### *4. Az állam életvédelmi kötelezettsége*

<sup>8</sup> 114/2010. (VI. 30.) AB határozat

<sup>9</sup> 1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről

<sup>10</sup> GENERAL COMMENT 4. The right to adequate housing (Art. 11 (1) of the Covenant) (Sixth session, 1991)

<sup>11</sup> A Módosított Szociális Karta a jelenlegi Kartánál szélesebb körben biztosít védelmet, azt Magyarország aláírta, azonban még nem ratifikálta, így a csak az eredeti Szociális Kartában foglalt jogok érvényesülnek.

Az emberi élet védelmének biztosítása az egyik kiemelkedően fontos – az Alaptörvényből fakadó – olyan állami kötelesség, amelynek teljesítése megalapozza az életre, testi épségre veszélyes helyzetekben az intézkedési kötelezettséget. Az életveszélyes állapotba került lakóépületben élők élete, testi épsége mindaddig veszélyben van, míg az épület helyreállítása, vagy a lakók máshol történő elhelyezése meg nem oldott. Amint az fentebb megállapítottam, a lakóház helyreállításának elhúzódása, vagy meghíúsulása hosszú távon a benne élő, rossz anyagi körülmények között élő, szociálisan rászoruló család hajléktalanná válásához, a család széthullásához, és a gyermekek családból való kiemeléséhez vezethet.

Amint arra már több jelentésben<sup>12</sup> is hivatkoztam, az egyenlő méltósághoz való jognak az élethez való joggal való egységében kell azt biztosítani, hogy ne lehessen különbözően „értékes” pusztá életeket jogilag másként kezelni. Nincs az életre méltóbb és méltatlanabb.<sup>13</sup> Az emberi méltóság megilleti az embert bármely tulajdonságától függetlenül, pusztán azon az alapon, hogy él és hogy ember. Ez az alapvető jog – oszthatatlan egységben az élethez való joggal – az alapjogi hierarchia legmagasabb fokán áll. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.<sup>14</sup> Az életvédelmi kötelezettség értelmezéséről, a hajléktalansággal kapcsolatos konkrét állami feladatok alkotmányos „terjedelméről” az Alkotmánybíróság a 42/2000. (XI. 8.) AB határozatban foglalt állást. A testület felhívta a figyelmet arra, hogy az élet és emberi méltóság védelme érdekében az állam köteles a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető vészhelyzet elhárításához szállásról gondoskodni. Az állam objektív életvédelmi kötelezettségéből az következik, hogy az életveszélynek kitett embereknek köteles azonnal és hatékony segítséget nyújtani.

Az Alaptörvény XXII. cikke tovább *szélesíti ezt a kötelezettséget*, hiszen deklarálta az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítását tűzte célul. Az Alaptörvény indoklása alapvetően a hajléktalansággal összefüggésben, a bedőlt lakáshitelek megsegítését célozva, a lakásmaffia megakadályozásával összefüggésben értelmezi az emberhez méltó lakhatás, mint államcél szerepét. Álláspontom szerint ugyanakkor – figyelemmel arra, hogy az elszegényedés egyre szélesebb társadalmi csoportokat érint Magyarországon – szükséges az emberhez méltó lakhatás kötelezettségét ugyancsak szélesen értelmezni. Az életvédelmi kötelezettséggel együttesen értelmezve szükséges felállítani azokat az intézkedési minimumokat, amelyek megfelelő biztonságot nyújtanak a hajléktalanság küszöbén álló rászorulóknak lecsúszásának megakadályozásában, a „lakásban tartás” sikeréhez.

Az önkormányzat a Tisza-menti településen fekvő lakóház esetében az alapvető életvédelmi kötelezettségének eleget tett, amikor a Szocvt. 7. §-a<sup>15</sup> alapján eljárva szükséglakást biztosított a család átmeneti elhelyezése érdekében, álláspontom szerint azonban az önkormányzat – költségvetési teherbíró képességének korlátai miatt – a közvetlen életveszély elhárításán túli, a család emberhez méltó lakhatási feltételeinek megteremtésében egyedül, és a nehéz szociális helyzetben lévő tulajdonossal együttműködve sem képes.

E helyütt szükséges felhívni a figyelmet arra is, hogy a 2011. évi népszámlálás adatai szerint az országban több mint 600 ezer olyan épület található, melynek falazata földből (vályogtéglából vagy vertfalas, rakott falas technológiával) épült. Ezek a lakóépületek Magyarországi épített kulturális örökségének részei, ugyanakkor azt is meg kell állapítanunk, hogy a szegregációs körforgás következtében ezekben nagy számban mélyszegénységben élők, vagy éppen idősek, egyedülállóknak lagnak, akik – szociális helyzetük miatt – a

<sup>12</sup> AJB-6406/2013. számú ügyben született jelentés

<sup>13</sup> Ld.: Sólyom László a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleménye

<sup>14</sup> Ld.: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>15</sup> Szocvt. 7. § (1) A települési önkormányzat, tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles az arra rászorulóknak önkormányzati segítséget, étkeztést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulóknak az életét, testi épségét veszélyezteti.

jókarbantartási kötelezettségüknek sem mindig tudnak eleget tenni.

Az előregedett, 50-100 éves vályog lakóépületek jellemzője a természetes állagromlás, amit a szélsőséges időjárás – tekintettel a falazó anyagra, illetve az alapozási technikákra – tovább fokoz. A társadalmi változások eredményeként a jobb jövedelmi helyzetben lévő tulajdonosok az öreg, elavult, komfort nélküli lakóházakból elköltöznek, azokat jobbra a társadalom legelesettebb rétegei közül kikerülők veszik birtokukba<sup>16</sup>. Az alacsony státuszú lakóterületeken fekvő leromlott állagú, életveszélyes, vagy ahhoz közeli állapotú lakóépületekben jellemzően mélyszegénységben élők laknak. A hátrányos körülmények között élők esetében a fedél elvesztésének esélye is nagyobb, ha lakóházuk állagromlását nem tudják megakadályozni. Ehhez azonban a megfelelő anyagi feltételek többnyire nem állnak rendelkezésre. Az építésügyi hatósági kötelezési eljárásról szóló 40/1997. (XII. 21.) KTM rendelet<sup>17</sup> (KTM rendelet) korábban lehetőséget biztosított arra, hogy ha jövedelmi, vagyoni helyzete miatt az elrendelt kötelezettség teljesítésére (például helyreállítás, felújítás, karbantartás) a tulajdonos nem volt képes, és a teljesítés halasztást nem tűrt (például élet, testi épség veszélye miatt), az elrendelt munkálatokat – a kötelezett költségére és veszélyére – az építésügyi hatóság elvégeztesse<sup>18</sup>.

A KTM rendelet 12. §-a további szabályokat is megállapított arra az esetre, ha az elrendelt munkálatokat a kötelezett költségére és veszélyére az építésügyi hatóság végezteti el. Az ahhoz szükséges pénzügyi fedezet megelőlegezéséhez – elszámolási kötelezettséggel – forrás volt megpályázható a Központi Környezetvédelmi Alapból (a továbbiakban: KKA) az arról szóló törvény rendelkezései szerint, továbbá az építésügyi bírságból – a KKA-ba befolyt bevételből az ingatlan fekvése szerint illetékes települési önkormányzatot, illetőleg az eljáró építésügyi hatóságot megillető részesedésből<sup>19</sup>.

A jogalkotó – a korábbi szabályok szerint – gondoskodott az építésügyi hatóság által elvégzett munkálatok költségeinek megtérítéséről is. A hatóság az elrendelt munkálatok befejezését követően a felmerült költségeket és ezek alapján a kötelezett költségviselési kötelezettségét határozattal állapította meg<sup>20</sup>. A jogerős és végrehajtható határozattal megállapított az építésügyi hatóság által megelőlegezett költségek behajtásáról az államigazgatási eljárás szabályai szerint kellett gondoskodni. A kötelezett befizetéseit, illetőleg a behajtott köztartozás összegét a KKA forrás javára vissza kellett utalni.

A KTM rendeletet hatályon kívül helyező, az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építészeti-műszaki dokumentációk tartalmáról<sup>21</sup> szóló 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet (ÖTM rendelet) 42. §-a rendelkezett a továbbiakban az építésügyi hatósági kötelezés esetében a kötelezettség teljesítéséről, illetve végrehajtás elrendeléséről. A az ÖTM rendelet 47. § (4) bekezdése végrehajtási eljárással összefüggésben megtartotta azt a szabályt, mely szerint *„ha a kötelezett jövedelmi, vagyoni helyzete miatt az elrendelt kötelezettség teljesítésére nem képes és a teljesítés halasztást nem tűr, az elrendelt munkálatok – kötelezett költségére és veszélyére történő – elvégzéséről az építésügyi hatóság gondoskodik”*. Ezt a Ket. 130. §-a, 131. §-a és 140. §-a szerint rendelte el lebonyolítani.

Az ÖTM rendeletet hatályon kívül helyező és jelenleg is hatályos, az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a jókarbantartási kötelezési eljárás körében rendelkezik a kötelezettség elrendeléséről.

<sup>16</sup> Ezt a folyamatot elemzi és írja le Ladányi János és Szelényi Iván tanulmánykötetükben Ladányi János-Szelényi Iván: A kirekesztettség változó formái Napvilág kiadó (2004) 78. oldal

<sup>17</sup> Hatályon kívül helyezte: 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet 52. § a). Hatálytalan: 2008. I. 1-jétől.

<sup>18</sup> KTM rendelet 11. § (1) bekezdés

<sup>19</sup> KTM rendelet 12. § a) b) pont

<sup>20</sup> KTM rendelet 13. § (1) bekezdés

<sup>21</sup> Hatályon kívül helyezte: 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 75. § c). Hatálytalan: 2013. I. 1-jétől.

A Korm. rendelet 69. § rendelkezései szerint elrendelheti<sup>22</sup> az építmény, építményrész kötelező jókarbantartás körét meghaladó felújítását, ha annak elmaradása az épület stabilitását, használati biztonságát veszélyeztetheti, illetve elrendeli<sup>23</sup> az építmény jókarbantartására vonatkozó kötelezettség teljesítését, az építmény felülvizsgálatát, szükség szerinti átalakítását, felújítását, helyreállítását vagy lebontását, ha annak állapota az állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyonbiztonságot veszélyezteti.

Az Étv. hatályos 47. § (4) bekezdése szerint az építésügyi hatóság, amennyiben a végrehajtható kötelezettséget – annak nem teljesítése miatt a kötelezett terhére hatósági úton, a felmerülő költségeket megelőlegezve – maga végezteti el, a költségek erejéig, azok megtérítéséig az érintett ingatlanra jelzálogjogot jegyeztethet be az ingatlan-nyilvántartásba.

A végrehajtható kötelezettség hatósági úton történő elvégzése tehát nem az építésügyi hatósági jogkört gyakorló jegyző diszkrecionális joga, az nem tartozhat a hatóság mérlegelési jogkörébe, a jogszabályi feltételek fennállása esetén elrendelt munkák elvégzése nem függhet az eljáró hatóság belátási képességén.

A vizsgálat során azonban az is kiderült, hogy a helyreállítási kötelezettség keretében elrendelt munkák elvégzése elmaradásának egyik oka az, hogy ehhez az eljáró hatóságnak nem áll rendelkezésére a megfelelő költségvetési forrás. Szeretnék rámutatni továbbá arra is, hogy az elrendelt helyreállítási kötelezettség – a Tisza területén fekvő lakóépület esetében – több millió forint, ami a kötelezett (és a helyi önkormányzat) teljesítőképességét messze meghaladja, emellett kérdéses, hogy az épület a gazdaságosan felújítható kategórián belül van-e, ezt a hatóság eljárása során vizsgálta-e, köteles volt-e vizsgálni.

Fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy az építésügyi hatóság – az ágazati jogszabály vonatkozó részének hatályon kívül helyezése okán – a kötelezett jövedelmi, vagyoni helyzetét nem vizsgálja, a kötelezettség teljesítésre ugyanakkor 500 ezer forintig terjedő, többszörösen kiszabható bírság kilátásba helyezésével kísérel meg rászorítani a kötelezetteket. Ez az egyébként szociálisan rászoruló személy anyagi terheit tovább fokozza, hiszen az elvégzendő munkák költsége mellett behajtható és behajtandó adóssága keletkezik, és amellett, hogy további nyomás nehezedik rá az újabb bírságokat megállapító építésügyi határozatok miatt, a szükséges munkák elvégzése hiányában a lakóház, a fedél elvesztése is fenyegeti. A kötelezett rászorultsága pedig objektív módon igazolható a szociális ellátórendszer adatai alapján.

*Mindezekre tekintettel megállapítom, azzal, hogy a települési önkormányzat építésügyi hatósága – a többszörösen kiszabható 500 ezer forintig terjedő végrehajtási bírság kilátásba helyezésével – a nehéz szociális helyzete miatt, lakása életveszélyes állapotának megszüntetéséhez segítséget kérő rászoruló az előírt építési kötelezettség teljesítésére kötelezte, és az általa elrendelt felújítási, karbantartási, helyreállítási munkálatokat a költségek megelőlegezésével – a hatályos jogszabályi keretek között – azért nem végeztette el, mert arra magának az építésügyi hatóságnak nincs anyagi forrása, a jogbiztonsághoz fűződő joggal összefüggésben visszasságot idéz elő. Megállapítható továbbá, hogy a lakóépület helyreállítására irányuló, a lakók szociális helyzetét is szem előtt tartó állami (önkormányzat/hatósági) segítség hiánya veszélyezteti az érintettek életét és, testi épségét, egyúttal állandósítja az állam életvédelmi kötelezettségével összefüggő visszasság bekövetkeztének a veszélyét is.*

*Összegzésként, mivel kiemelt feladatommak tekintem a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmét, ezért a vizsgálat megállapításai alapján szükségesnek tartom az Alaptörvényben deklarált életvédelmi kötelezettség teljesítése, valamint az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítása körében egy olyan finanszírozási rendszer, tartalékalap megteremtését, amely az állami kötelezettségvállalás gyakorlati megvalósulásaként lehetőséget biztosít a természeti katasztrófák miatt életveszélyes*

<sup>22</sup> Korm. rendelet 69. § (1) bekezdés a) pont

<sup>23</sup> Korm. rendelet 69. § (1) bekezdés b) pont

*állapotba került lakóházak építésügyi határozattal elrendelt helyreállítási, illetve az életveszélyes állapot elkerülése érdekében szükséges karbantartási kötelezettség teljesítésére akkor, ha a Szocvtv. meghatározása szerinti szociálisan rászoruló kötelezett, mint tulajdonos arra önerőből nem képes.*

### **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása, valamint jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének elkerülése érdekében

1. az Ajbtt. 37. § alapján felkérem a *belügyminisztert*, hogy a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve dolgozza ki az életveszélyes lakóépületben élő, felújítás, karbantartás, helyreállítás körében hatósági határozattal elrendelt építési munkák elvégzésére önerőből képtelen, szociálisan rászoruló személyek lakhatásának megőrzése érdekében szükséges, építésügyi hatóság által felhasználható költségvetési forrás elkülönítésének és felhasználásának szabályait;

2. az Ajbtt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a *közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy a kormányhivatalok útján hívja fel az építésügyi hatósági jogkörrel rendelkező jegyzők figyelmét az életveszélyes épületek állapotával kapcsolatos hatósági eljárások során a jogszabályok rendelkezéseinek maradéktalan betartására.

Budapest, 2014. május

Székely László sk.